AVERTISSEMENT

Ce guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat a été conçu par un groupe de travail interministériel animé par la direction du budget avec la participation de la direction générale de la comptabilité publique et de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

Il se présente sous la forme d'une série de questions centrées sur l'état des pratiques de contrôle de gestion et sur leur potentiel de développement. Les réponses à ces questions sont à apporter par les gestionnaires, responsables de la qualité et du bon usage des dispositifs de gestion, afin qu'ils puissent apprécier eux-mêmes les enjeux, la faisabilité et les modalités des projets de développement à conduire.

Pour que son utilisation débouche sur le développement et la qualité du dialogue de gestion nécessaires à la prise de décision, au sein des services comme entre eux et avec les administrations centrales, un travail préalable d'appropriation est nécessaire par les gestionnaires. Il leur appartient en effet de reformuler les questions, non seulement en raison des spécificités de chaque administration, mais aussi des mots qu'elle utilise dans le cadre de ses pratiques ou de ses projets de contrôle de gestion. Par ailleurs, certaines questions peuvent ne pas être pertinentes dans un ministère donné, de même que certaines questions pertinentes peuvent ne pas se trouver dans le questionnaire.

Le choix d'un mode d'emploi opportun du guide relève également de chaque ministère. Le périmètre retenu pour le diagnostic, le niveau de participation, les modalités d'inventaire, etc., différeront à l'évidence d'une administration à l'autre en fonction de l'état initial de ses pratiques de contrôle de gestion, des ressources mobilisables, des projets en cours, ou encore du degré de précision recherché ou nécessaire.



Développement du contrôle de gestion

Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administration de l'Etat

Août 2000



Sommaire.

Avant propos.

Ce guide d'auto-évaluation a été élaboré par un groupe de travail et un groupe de projet interministériels, animés par la direction du budget avec la participation de la direction générale de la comptabilité publique et de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

Destiné aux responsables en charge de la qualité et du bon usage des outils et des dispositifs de gestion dans les administrations de l'Etat, il a pour vocation de constituer pour eux un support d'aide à la décision en matière de développement de leurs pratiques de contrôle de gestion. Celui-ci est bien entendu compris comme une composante du management.

Il doit leur permettre de faire émerger un diagnostic sur deux volets du contrôle de gestion dans leur administration, d'une part les pratiques et d'autre part leur potentiel de développement. Ce travail vise tout particulièrement à enrichir le dialogue de gestion à la fois au sein des services et entre ceux-ci et les administrations centrales.

Son élaboration s'inscrit dans la continuité des initiatives prises en faveur de la modernisation des administrations : élaboration des programmes pluriannuels de modernisation, développement de la budgétisation orientée vers les résultats, professionnalisation de la fonction immobilière...

En particulier, ce guide se veut cohérent avec les conclusions du groupe de travail "Amélioration de la gestion publique" mis en place par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, notamment en ce qui concerne la définition du contrôle de gestion dans l'administration et le choix des indicateurs de résultats. Il s'appuie également sur la circulaire du 21 février 2000 du Premier Ministre relative à l'établissement de rapports d'activité et de compte rendus de gestion budgétaire ministériels, et sur la circulaire CMD 99/713 du 6 janvier 2000 du Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie concernant les agrégats budgétaires.

1. L'AUTO-ÉVALUATION DU CONTRÔLE DE GESTION.

Introduction

L'élaboration de ce guide soulève une question préalable : pourquoi l'auto-évaluation ?

Ce type de démarche connaît aujourd'hui un fort développement, dans les entreprises comme dans les organisations publiques ainsi que l'a montré la première conférence sur la qualité dans les administrations publiques de l'Union Européenne qui s'est tenue en mai 2000 à Lisbonne. Par rapport aux démarches classiques de diagnostic ou d'audit interne ou externe, l'auto-évaluation – ou auto-diagnostic – présente un certain nombre d'avantages. Elle permet en effet :

- d'élaborer, au niveau d'une équipe de direction, d'un service ou de toute une administration, une représentation partagée de ce en quoi consiste le contrôle de gestion : ses objectifs et enjeux, ses éléments constitutifs, la façon de le développer,
- d'obtenir, des pratiques en la matière, une description complète, faisant sens, basée sur des faits et pas sur des perceptions individuelles,
- de faire partager ce diagnostic à tous les acteurs de l'exercice,
- d'identifier les pistes de progrès prioritaires,
- d'intéresser les services au développement du contrôle de gestion,
- de favoriser, par l'utilisation d'un référentiel et d'une méthode commune, la comparaison avec les performances d'autres entreprises ou organisations dans ce domaine,
- de mesurer ses propres progrès en répétant le processus à intervalles réguliers,
- de contribuer à l'amélioration du management.

Il existe aujourd'hui un certain nombre de guides d'auto-évaluation dans le domaine du management – les plus connus sont ceux de l'EFQM[1] et du Speyer Institute, ainsi que la « Grille d'Evaluation Commune » de la qualité du management élaborée sous le pilotage de l'Institut Européen d'Administration Publique et présentée à Lisbonne -, mais aucun d'entre eux n'est spécifiquement consacré au contrôle de gestion.

Ce guide s'appuie bien entendu sur une représentation du contrôle de gestion et de ses outils principaux, notamment les indicateurs, qui sera rappelée dans ses grandes lignes au paragraphe suivant, et de façon plus précise au second chapitre. Ceci étant, ce document n'a pas vocation à se substituer aux travaux menés en la matière par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat et mentionnés dans l'avant-propos.

Au travers de cette démarche, ce sont bien entendu le développement et la qualité du dialogue de gestion préparatoire à la prise de décisions, au sein des services comme entre eux et leurs administrations centrales, qui sont visés. Les constats amenés par l'auto-évaluation ont pour seule finalité d'orienter l'action des décideurs. Il appartient aux gestionnaires, responsables de la qualité et du bon usage des dispositifs de gestion, d'apporter et les réponses aux questions posées afin d'apprécier les enjeux, la faisabilité et les modalités des projets de développements à conduire.

Une condition essentielle de l'efficacité de la démarche réside dans le fait qu'ils sont directement et personnellement intéressés à ses résultats. Une autre de ces conditions est que l'auto-évaluation porte clairement sur les organisations et leurs modes de fonctionnement, et ne puisse se confondre avec l'évaluation des personnes.

Cette première partie présente le guide d'auto-évaluation lui-même. Elle comporte un premier paragraphe en explicitant les modes d'emploi possibles. Le second est consacré aux questions permettant d'effectuer l'autoévaluation du contrôle de gestion.

Les concepts de contrôle de gestion sur lesquels s'appuie l'auto-évaluation et qui justifient le choix des questions posées, font quant à eux l'objet de la seconde partie.

---

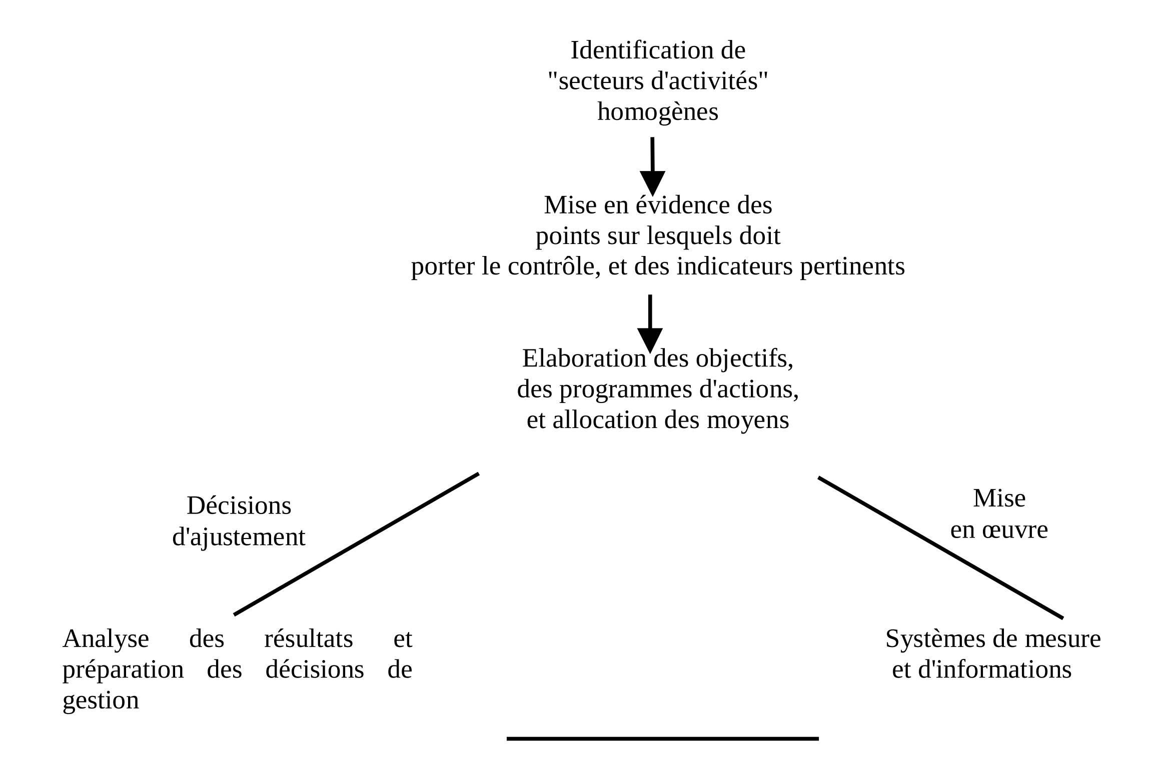
[1] European Foundation for Quality Management.

1.1 Le mode d'emploi du questionnaire d'auto-évaluation.

a) Les principes sur lesquels repose le questionnaire.

L'explicitation des principes du guide d'auto-évaluation vise à mettre en évidence les choix et le modèle sur lesquels il s'appuie. Il ne s'agit pas de couler dans le bronze les définitions retenues - celles-ci suscitent de nombreux débats et continueront sans doute à le faire -, mais, tout au contraire, de permettre aux gestionnaires d'adapter librement la lettre du guide à leurs besoins propres, tout en en respectant l'esprit.

L'analyse des projets de développement du contrôle de gestion dans les administrations, d'une part, et le rapprochement qui peut être fait avec les conceptions les plus fréquemment utilisées en la matière, d'autre part, amènent à utiliser dans ce guide le modèle de représentation ci-après.



Ce modèle met en évidence les cinq modules permettant de décrire les processus de contrôle de gestion. Chacun de ces modules constitue un point d'entrée possible du développement du contrôle de gestion. En effet, si un minimum de présence est indispensable sur chacun de ces cinq modules, les stratégies, les circonstances, l'histoire des administrations … peuvent les amener à privilégier certaines de ces entrées.

L'auto-évaluation s'appuiera sur cette représentation pour permettre de dresser l'inventaire des pratiques observées dans chacun de ces domaines, avant de formuler une appréciation sur l'efficacité globale de l'ensemble. Elle englobera également trois modules d'entrée renseignant sur l'existence de leviers favorables au développement du contrôle de gestion :

- ➜ la dynamique globale de développement du management,
- ➜ la conviction, la volonté et la capacité des dirigeants,
- ➜ l'existence de risques et enjeux externes sur lesquels fonder la mobilisation.

b) L'utilisation du questionnaire

Une condition essentielle de l'efficacité du guide réside dans l'appropriation, dans les deux sens du terme, qui doit en être faite par les gestionnaires et les décideurs.

Nous appelons gestionnaires les responsables en charge de la qualité et du bon usage des outils et des dispositifs de gestion. Il leur appartient de faire en sorte que les destinataires de cette information en connaissent les principes et en maîtrisent l'usage, afin d'optimiser leurs décisions. Si donc les gestionnaires contribuent, au travers des outils de contrôle de gestion qu'ils mettent en œuvre, à la préparation de la décision, ils ne sauraient pour autant prétendre la déterminer.

Chaque administration utilise ses propres mots, le plus souvent avec ses propres définitions. Il n'est pas possible d'imposer à toutes un vocabulaire commun. Quelle que soit la façon dont les questions sont formulées, il est indispensable qu'une reformulation en soit faite dans chaque administration pour tenir compte, non seulement de ses spécificités, mais aussi et surtout des mots qu'elle utilise dans le cadre de ses pratiques ou de ses projets de contrôle de gestion.

Par ailleurs, certaines questions du guide peuvent ne pas être pertinentes dans un ministère donné, de même que certaines questions pertinentes peuvent ne pas s'y trouver. Il importe donc d'examiner ce guide d'un œil critique afin de n'en retenir que les questions qui font sens, et d'y inclure le cas échéant celles qui devraient s'y trouver.

Mais l'appropriation va au-delà : le choix d'un mode d'emploi opportun du guide relève également de chaque ministère. Le périmètre retenu pour le diagnostic, le niveau de participation, les modalités d'inventaire, etc., différeront à l'évidence d'une administration à l'autre en fonction de l'état initial de la connaissance des pratiques de contrôle de gestion, des ressources mobilisables, des projets en cours, ou encore du degré de précision recherché ou nécessaire.

Il paraît enfin indispensable que l'adaptation du guide aux besoins spécifiques d'un ministère soit faite sous l'égide de son administration centrale, charge à elle d'impliquer dans le processus les futurs acteurs de l'auto-évaluation.

L'exemple suivant de mode d'emploi peut servir de base aux administrations :

- tout d'abord, analyser soigneusement le guide et reformuler les questions en utilisant le vocabulaire approprié. Préciser, supprimer voire compléter le questionnement en fonction des missions et des politiques du ministère ;

- pour chacune des questions ainsi reformulées et adaptées, faire l'inventaire des pratiques réellement mises en œuvre dans le périmètre retenu pour le diagnostic : les intentions, voire les projets, ne doivent pas être pris en compte à ce stade. Recenser ensuite les actions en cours ou envisagés dans le domaine du contrôle de gestion, en explicitant précisément leurs objectifs ;

- évaluer, question par question, le degré d'adéquation des pratiques observées aux besoins du ministère, sur deux plans :

    - la pertinence et la qualité des pratiques – la valeur de l'approche –,
    - leur degré de diffusion et d'implantation dans le ministère – le niveau de déploiement –.

  Ceci suppose d’avoir une idée du niveau de contrôle de gestion souhaitable. Cette idée n’est pas toujours précise au démarrage de la démarche. Pour l’expliciter, il peut être utile de mesurer les attentes des décideurs ;

- mettre en évidence les domaines du contrôle de gestion dans lesquels les pratiques sont les plus éloignées de la cible ainsi définie. Comparer ces domaines à ceux dans lesquels des projets sont déjà lancés ou à l'étude dans le ministère ou le service, pour mesurer la cohérence entre les actions en cours et le diagnostic ;

  C'est évidemment aux gestionnaires de qualifier les constats qui sont faits, et de décider si l’absence de pratiques en réponse à telle ou telle question du guide constitue une faiblesse du contrôle de gestion ou, au contraire, est sans enjeu réel et sera donc assumée comme telle ;

- en synthèse, en déduire :
  - les priorités de développement du contrôle de gestion,
  - l'adéquation des projets actuels avec ces priorités,
  - la cohérence de leur montage et de leur conduite avec les leviers de mobilisation identifiés,

Sur ces bases, il appartient au gestionnaire de proposer toutes adaptations utiles des projets en cours de développement du contrôle de gestion, et de décider d'actions complémentaires ou nouvelles, le tout au sein d'un programme cohérent.

c) Les usages du questionnaire.

Les périmètres d'application de l'auto-évaluation sont multiples. Le champ du diagnostic peut aussi bien concerner le ministère dans sa totalité qu'un service, voire une activité ou un programme particulier. Cependant, deux périmètres sont plus classiquement retenus pour mener un tel exercice :

- tout le ministère, au motif que celui-ci constitue la seule maille permettant d'évaluer l'ensemble des besoins de développement du contrôle de gestion, et de monter et de coordonner un programme d'actions cohérent : formation, recrutement, développement de systèmes, échanges d'expériences, méthodes de gestion, ...

- tout un service, parce que c'est à ce niveau que l'action est conduite.

Quoi qu'il en soit, cet exercice a toujours vocation à alimenter le dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services. Les modalités peuvent en être diverses :

- Le service ne transmet pas à l'administration centrale les résultats de son auto-évaluation, mais uniquement les propositions qu'il en tire et sur lesquelles porte alors le dialogue de gestion. Le service mène alors l'exercice pour lui-même sans se poser de question sur les effets possibles d'une extériorisation des constats.

- Le service présente ses résultats à l'administration centrale. Le dialogue de gestion porte alors sur la recherche conjointe de plans de développement. L'exercice permet à l'administration centrale d'accroître son niveau de compréhension de la situation du service, lequel bénéficie en retour d'une aide à la recherche des meilleures voies de progrès.

- Rappelons qu'après avoir mené à bien l'auto-évaluation du contrôle de gestion, il s'agit de déterminer pour chacune des questions posées, le taux de satisfaction des besoins du service, ainsi que l'importance relative de chacun des progrès potentiels ainsi mis en évidence.

1.2 Le questionnaire d'auto-évaluation.

La bonne compréhension des questions posées peut être facilitée par la lecture de la seconde partie de ce guide.

Les questions sont décomposées en huit ensembles. Pour chacun, le questionnement générique est mis en évidence en tête de paragraphe. Un certain nombre d'interprétations classiques de ces questions est ensuite donné, sans que celles-ci puissent prétendre correspondre systématiquement aux besoins d'une administration ou d'un service donnés.

Le questionnement reprend les interrogations suivantes.

A. Pratiques de contrôle de gestion

- A1. Regroupement des activités en secteurs ou ensembles homogènes sur le plan de la gestion.
- A2. Explicitation des indicateurs permanents du contrôle de gestion.
- A3. Choix des objectifs, élaboration des programmes d'actions, allocation des moyens.
- A4. Existence et pertinence des systèmes de mesure et d'informations.
- A5. Efficacité des dispositifs d'analyse de gestion et de préparation des décisions.

B. Potentiel et leviers du développement du contrôle de gestion.

- B1. Existence d'une dynamique générale de développement du management.
- B2. Etat des convictions des dirigeants, volonté de faire et capacité à conduire de tels projets.
- B3. Existence d'enjeux - bénéfices ou risques - pour le ministère et ses services.

* * *

A - État des pratiques de contrôle de gestion.

A1. Il vous est demandé d'évaluer la façon dont les activités de votre administration sont regroupées en secteurs d'activités homogènes, notamment aux plans des politiques, des objectifs et des programmes d'actions, des responsabilités, de l'allocation des ressources, et du suivi.

A titre d'illustration, vous pouvez rechercher des éléments de réponse dans les directions suivantes :

a Existe-t-il une segmentation – ou nomenclature, ou classification, ou décomposition par grands programmes, … - des activités du ministère, explicite, connue des agents, permettant de distinguer des entités homogènes au plan opérationnel ?

b Dans quelle mesure peut-on mettre en regard cette segmentation et les responsabilités telles qu'elles apparaissent dans l'organigramme ? Ou : les responsabilités concernant ces segments d'activités sont-elles claires ?

c Dans quelle mesure les procédures annuelles d'élaboration des programmes d'actions et des objectifs, ou encore d'allocation des ressources, s'appuient-ils sur cette segmentation ou nomenclature ?

d Les principaux processus de travail qui permettent d'exercer ces activités font-ils l'objet d'une description suffisante qui permet de connaître, par exemple : les informations et/ou les autres éléments nécessaires en entrée, les traitements effectués, les ressources et/ou compétences nécessaires, les résultats ?

e Les documents administratifs et/ou les supports d'information, internes et externes, - agrégats budgétaires, rapports d'activité, plaquettes, … -, font-ils régulièrement référence à cette segmentation ?

A2. Il vous est demandé d'évaluer dans quelle mesure les indicateurs nécessaires à la maîtrise des activités sont explicités et connus. Ou, de façon globale, dans quelle mesure et à quels niveaux de responsabilité l'administration peut dire : ce qui a été fait ; ce qui en est résulté ; ce que cela a coûté ; ce que cela valait.

A titre d'exemple, la check-list suivante peut vous aider à identifier les indicateurs dont vous disposez, quel que soit l'usage que vous en faites – on se reportera utilement au rapport déjà cité du groupe de travail « Amélioration de la gestion publique » :

a Indicateurs significatifs du contexte dans lequel opèrent l'administration ou ses services : populations concernées, bassins ou aires géographiques, données d'environnement ou climatiques, paramètres sociaux ou économiques, etc.

b Indicateurs de volume d'activité ou de produits : nombre d'actes ou de prestations délivrées, d'heures ou de jours de travail, de personnes diplômées, etc.

c Indicateurs de moyens utilisés : quantités de ressources consommées, et/ou coût de ces ressources.

d Indicateurs de performance :

- Efficacité socio-économique de l'activité : ce qui permet de mesurer l'impact final recherché, ou la contribution à l'impact final.
- Qualité du service apporté à l'usager : fiabilité, délai, accessibilité, etc.
- Efficience ou productivité : ce qui permet de rapporter l'activité ou les produits aux ressources utilisées.

A3. Il vous est demandé d'évaluer dans quelle mesure existent, pour chacun des segments homogènes d'activités, des processus organisés de choix des objectifs, d'élaboration des programmes d'actions et d'allocation des ressources.

Par exemple, vous pouvez rechercher s'il existe des procédures régulières permettant, de façon annuelle et/ou pluriannuelle :

a D'élaborer, en administration centrale, des programmes d'actions.

b De fixer, dans les services, le niveau de l'objectif à atteindre ou la norme[2] à respecter, pour chacun des indicateurs retenus en matière d'activité, de coût et de performance – voir question A2 ci-dessus -.

c D'élaborer dans les services, en regard de chaque objectif, le programme des actions permettant de l'atteindre, ainsi que le dispositif de pilotage de ce programme.

d Dans les services, de choisir et de monter les projets internes de changement - développement du contrôle de gestion, réorganisation, externalisation ou internalisation d'une activité support, ... -, et leurs dispositifs de pilotage.

e D'allouer aux programmes d'actions et aux projets de changement les ressources nécessaires.

[2] Par définition, un objectif constitue une rupture par rapport au niveau de performance usuel. Son obtention suppose donc la mise en œuvre d'un programme d'actions spécifiques. A contrario, une norme doit pouvoir être respectée à organisation et pratiques professionnelles inchangées.

A4. Il vous est demandé d'évaluer l'adéquation des systèmes de mesure et d'informations dont vous disposez, aux besoins de suivi de vos indicateurs.

Les éléments de réponse à cette question peuvent, par exemple, être recherchés dans les directions suivantes :

a Il existe dans les services des systèmes permanents de saisie, de traitement et de mise en forme des indicateurs de contrôle de gestion.

b Il existe des procédures de contrôle de la fiabilité des principales informations, et/ou des procédures d’assurance – qualité des principales chaînes d’alimentation des tableaux de suivi.

c Les systèmes d'information constituent une base suffisamment complète pour permettre de mener les analyses de gestion courante.

d Les services disposent, à échéance régulière, d'informations sur les attentes et la satisfaction respectives des partenaires et des usagers.

e Les responsables de service disposent de tableaux de synthèse permettant de rapprocher les indicateurs des normes et des objectifs qui leur ont été assignés.

f Les informations et les tableaux de synthèse de contrôle de gestion sont disponibles dans les services : une fois par an sous la forme d'un rapport d'activité, avec un délai de 6 semaines ; trimestriellement sous la forme d'un tableau de bord complet, avec un délai de 3 semaines ; mensuellement dans les domaines de suivi prioritaires, avec un délai d'une semaine.

g L'administration centrale dispose une fois par an, avec un délai de 3 mois, des indicateurs de tous les services, à partir desquels elle établit une comparaison de leurs activités, de leurs coûts et de leurs performances – ensuite mise à disposition des services -.

A5. Il vous est demandé d'évaluer la façon dont les outils et les systèmes d'informations de gestion sont utilisés pour améliorer la qualité des décisions.

Les éléments sur lesquels vous pouvez par exemple fonder votre évaluation sont les suivants :

a Il existe, à tous les niveaux de responsabilité dans les services, des dispositifs, au moins trimestriels, d'examen complet des indicateurs et des projets de changement, aboutissant aux éventuels ajustements nécessaires.

b L'avancement des plans d'actions annuels et les décisions d'ajustement prises par les responsables sont communiqués largement au sein des services.

c Il existe un dispositif formalisé de dialogue de gestion entre les services et l'administration centrale, aboutissant à des engagements annuels ou pluriannuels portant sur les activités, les ressources et les performances.

d Il existe, au sein des services et en administration centrale, un dispositif de suivi régulier de ces engagements.

e Il existe en administration centrale un dispositif d'examen, au moins annuel, des résultats de la mise en œuvre du plan d'actions du ministère.

B - Potentiels et leviers du développement du contrôle de gestion.

B1. Il vous est demandé de recenser les éléments du développement du management sur lesquels peut s'appuyer le contrôle de gestion.

Les éléments qui peuvent favoriser le développement du contrôle de gestion sont nombreux. A titre d'exemple et de façon non exhaustive, les éléments suivants peuvent être recherchés :

a Les services disposent d'un système de management par objectifs, collectifs et/ou individuels. En outre, ces objectifs s'inscrivent dans une vision à long terme explicite.

b Les services ont développé des pratiques d'assurance-qualité.

c Les services valorisent la conduite du changement et forment les agents à la conduite de projet.

d Il existe des projets d'amélioration de la diffusion et de l'accès à l'information, reposant notamment sur les technologies de l'information.

e Le ministère a pris des engagements externes de qualité.

f Il existe des contrats passés et suivis entre les services et les administrations centrales, assortis d'objectifs précis. Ceux-ci s'appuient sur des politiques à long terme.

g Le ministère utilise et diffuse des comparaisons avec des services différents, et/ou internationales.

B2. Il vous est demandé comment, à tous les niveaux de responsabilité, les dirigeants sont réellement convaincus des bénéfices, pour le service, pour eux et pour les agents, du développement du contrôle de gestion, s'impliquent en sa faveur, et développent les compétences pour le faire.

Les éléments à prendre en compte dans cette évaluation peuvent, par exemple, être les suivants :

a Le développement du contrôle de gestion fait partie des priorités du ministère. Les plans annuels des services incluent des actions favorisant ce développement.

b Les cadres sont sensibilisés aux bénéfices apportés par le contrôle de gestion aux services, à eux mêmes et aux agents.

c Les postes de contrôleurs ou conseillers de gestion sont attribués à des éléments à potentiel. Les contrôleurs ou conseillers de gestion sont membres des comités de direction.

d Les chefs d'unité sont clairement tenus pour responsables de la qualité de leur gestion. Celle-ci fait l'objet d'inspections ou d'audits réguliers.

e Le réseau des contrôleurs ou conseillers de gestion fait l'objet d'une animation permettant la formation, l'échange d'expérience et le repérage des meilleures pratiques. Il est largement mobilisé par les administrations centrales pour élaborer les méthodes de gestion du ministère.

f Les dispositifs de communication interne et le dialogue syndical, permettent une bonne compréhension des enjeux et des objectifs du contrôle de gestion par les agents. Les contrôleurs de gestion sont largement mobilisés sur cette action de communication.

g La compétence des cadres en matière de gestion est prise en compte dans le cadre de leur affectation.

B3. Il vous est demandé de recenser les éléments qui peuvent faciliter la mobilisation des services en faveur du développement du contrôle de gestion.

A titre d'exemples, ces enjeux peuvent être les suivants :

a Les services sont de plus en plus amenés à rendre des comptes sur leurs performances, leurs activités et leurs coûts à diverses instances (Parlement, élus locaux, citoyens, associations…).

b Les ressources sont alloués aux services en référence à leurs indicateurs d’activité, de moyen et de performance.

c L’émergence d’alternatives publiques ou privées à tout ou partie des services du ministère est envisageable si celui-ci ne fait pas la preuve de son efficacité.

d L'adéquation des ressources du ministère à l’évolution de ses missions rend indispensable de connaître et de savoir dégager les marges de manœuvre.

e Le service peut obtenir une plus grande globalisation de ses ressources, et/ou disposer d'engagements pluriannuels en la matière, en fonction de la qualité prouvée de ses dispositifs de contrôle.

f Il existe des attentes du personnel, non satisfaites, et dont la satisfaction passe notamment par le développement du contrôle de gestion : par exemple la délégation.

2. LES CONCEPTS DE CONTRÔLE DE GESTION SUR LESQUELS S'APPUIE L'AUTOÉVALUATION

2.1 Le périmètre et les éléments constitutifs du contrôle de gestion.

Le contrôle de gestion se distingue de l'évaluation des politiques publiques comme du contrôle opérationnel (a). Il se compose de cinq éléments (b).

a) Définition.

Il convient tout d'abord de donner à la question de la définition du contrôle de gestion sa juste importance. Il est tout à fait significatif qu'aucune des administrations qui ont mené ou qui mènent des projets en la matière ne la citent parmi les difficultés rencontrées. L'analyse de leurs réponses au questionnaire établi par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat montre cependant que, pour l'essentiel, elles se réfèrent implicitement à des visions peu ou prou convergentes sur le sujet, sans éprouver pour autant le besoin de faire de longs développements sur la question. C'est un point important.

Il n'en demeure pas moins utile d'expliciter le noyau dur autour duquel tous se retrouvent, tout en indiquant les points sur lesquels des approches spécifiques peuvent apparaître. Trois points doivent retenir l'attention :

- le lien entre contrôle de gestion et pilotage,

- la distinction faite entre évaluation, contrôle de gestion et contrôle des opérations,

- l'acception retenue du mot "contrôle".

Tout d'abord, sans entrer dans les différentes définitions qui en sont données par les universitaires et les praticiens du contrôle de gestion, un consensus se fait autour du concept pratique suivant : c'est un système de pilotage mise en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines –, l'activité développée et les résultats obtenus. Le contrôle de gestion résulte d'une démarche essentiellement interne visant à assurer une meilleure maîtrise des moyens humains, financiers et matériels des services au regard de leurs missions. Instrument orienté vers le progrès, il s'exerce en continu, en amont et en aval de l'action. Son bon fonctionnement implique la participation active de chaque niveau de responsabilité dans le service et une appropriation par l'ensemble des agents.

Parce que la conception des outils ne peut constituer une fin en soi et ne permet pas de mobiliser les gestionnaires, les administrations ont choisi de justifier leurs ambitions en la matière par l'amélioration apportée aux processus, le plus souvent collectifs, d'analyse et de préparation des décisions. Dans certains cas cependant, c'est le terme de pilotage qui est retenu pour désigner l'utilisation des outils de gestion. On distingue alors le contrôle de gestion, ensemble des instruments d'informations, et le pilotage qui en organise les usages : mais dans ce cas, on constate que tous les projets des administrations concernées portent simultanément sur les deux volets.

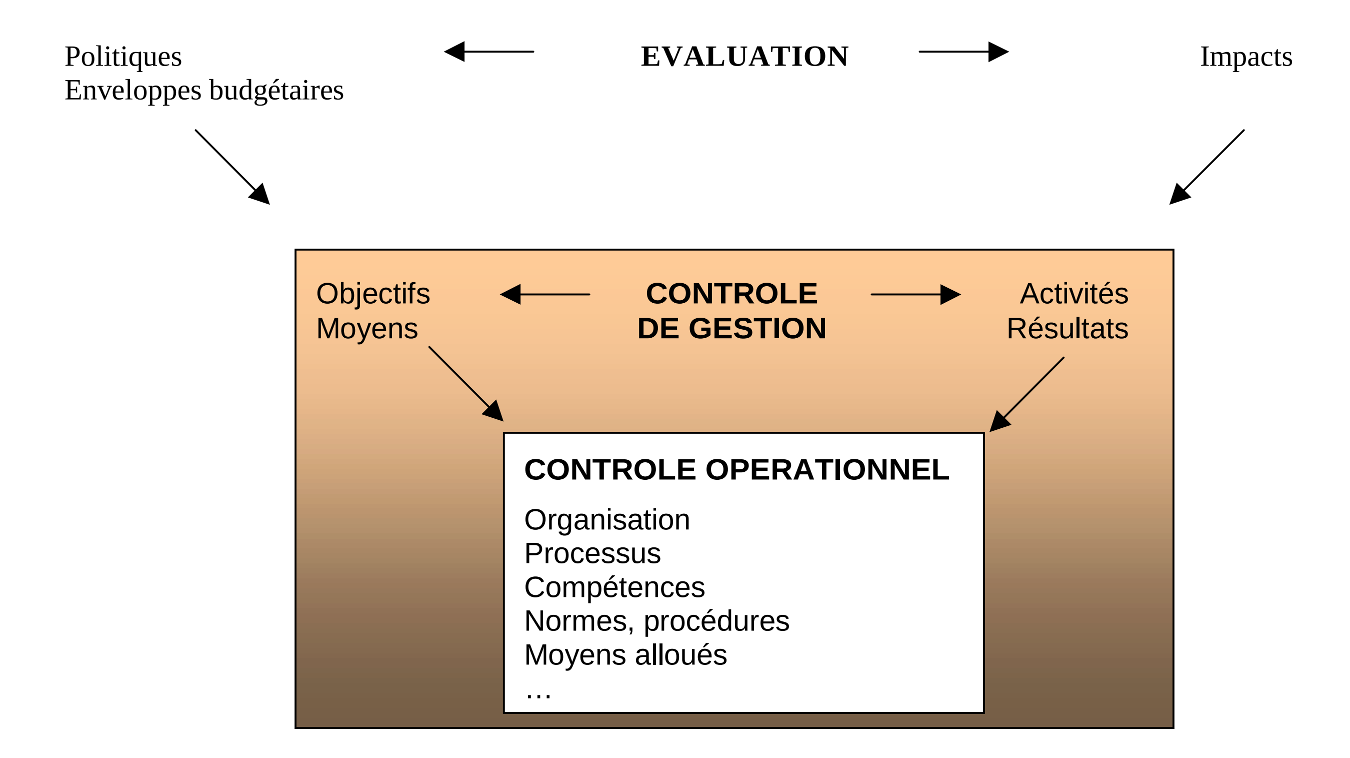
C'est pourquoi nous avons choisi de retenir une définition large englobant à la fois les outils, et les dispositifs d'usage qui justifient leur existence.

S'agissant de ce qui, dans une organisation, relève de la gestion et ce qui n'en relève pas, un consensus peut être constaté autour de deux points - illustrés par le schéma page suivante - :

- l'évaluation des politiques, par le rapprochement des impacts observés et des finalités initialement recherchées, constitue un champ distinct de celui du contrôle de gestion. Bien entendu, ces finalités sont traduites en objectifs et plans d'action qui tombent, eux, dans le domaine du contrôle de gestion. Réciproquement, celui-ci met son lot d'informations et d'analyses au service du processus d'évaluation. Néanmoins, les modalités de mise en œuvre, la temporalité, les enjeux et les conséquences respectifs du contrôle de gestion et de l'évaluation conduisent naturellement à les distinguer.

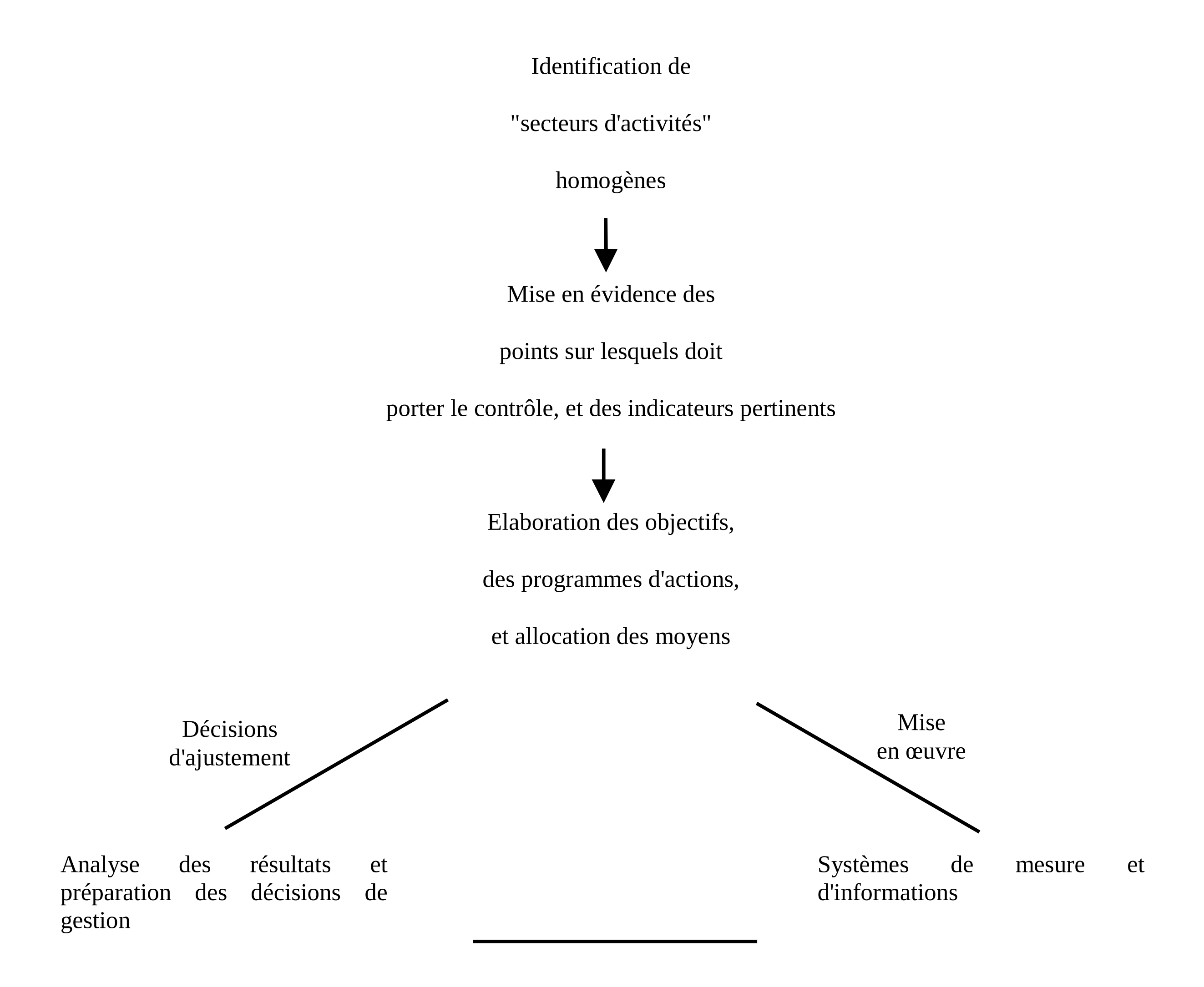
- le contrôle permanent exercé par les agents, à tous niveaux, sur leurs activités, constitue la condition première d'efficacité des organisations. La qualité de ce contrôle met en jeu de nombreux facteurs : les compétences des acteurs, la conception des processus opératoires, les méthodes retenues, les choix technologiques et organisationnels, la pertinence des systèmes d'information, l'efficacité de l'encadrement, et enfin le management des ressources humaines, notamment sur le plan de la motivation. Ce contrôle ou plutôt ces contrôles – il en existe autant de déclinaisons qu'il y a de métiers dans une administration donnée -, sont souvent appelés contrôles opérationnels. Le contrôle de gestion s'en distingue en ceci qu'il porte sur des éléments de synthèse : il cherche d'abord à mesurer l'efficacité globale et ses facteurs, et ne s'intéresse au détail des métiers qu'au travers des analyses que déclenche l'examen des indicateurs de synthèse. Par ailleurs, il ne s'exerce pas au quotidien : son domaine de temporalité s'échelonne classiquement du mois – les tableaux de bord – à l'année – les budgets, les rapports d'activité, …-. Cependant, parce que les outils du contrôle opérationnel constituent l'une des principales sources d'alimentation du contrôle de gestion, une représentation incluant les premiers dans les seconds peut être retenue.

Ceci conduit à retenir, d'une façon évidemment très schématique, trois niveaux du contrôle des organisations : l'évaluation ou contrôle des politiques ; le contrôle de gestion ou contrôle des objectifs annuels ; le contrôle opérationnel ou contrôle des métiers.



Enfin, l'acception couramment retenue du mot "contrôle" est celle de "maîtrise". On contrôle sa gestion comme l'on contrôle une trajectoire. Il est cependant parfaitement admis que les pratiques de contrôle n'en incluent pas moins des actions de vérification de la conformité des travaux aux règlements, directives et autres référentiels qui s'imposent aux opérateurs. La bonne maîtrise n'est donc pas exclusive d'opérations régulières de contrôle au sens hiérarchique du terme.

b) Les cinq éléments constitutifs du contrôle de gestion.



Chacun des cinq modules sur lesquels repose le contrôle de gestion répond à un besoin précis :

1 Comment décomposer les activités en ensembles homogènes aux plans des politiques, des objectifs, des populations concernées, des moyens mis en œuvre, des compétences requises, des responsabilités, des partenaires concernés, etc.

La recherche d'une telle segmentation demande autant de pragmatisme que de logique, dans la mesure où aucun des choix possibles n'est exempt d'inconvénients conceptuels. Mais l'existence d'un minimum de sectorisation des activités est indispensable, vu le large éventail des politiques dont chaque ministère a la responsabilité et la diversité des activités exercées. Il n'existe pas, sauf exception, d'indicateur susceptible de s'appliquer à l'ensemble des activités d'une administration donnée.

La capacité à contrôler dépend très largement de la pertinence du découpage retenu. L'objectif du contrôle de gestion est d'améliorer la qualité des décisions qui permettront à l'organisation d'atteindre ses objectifs. Ceci suppose que les questions soulevées renvoient à un ensemble de causes, de moyens d'actions et de responsabilités suffisamment homogènes pour autoriser une analyse et une prise de décision spécifiques.

2 Sur chacun des secteurs homogènes d'activités ainsi définis, qu'est-il important de suivre ? Sur quels types de résultats ou de performances sommes-nous attendus ? Quels sont les indicateurs nous permettant de mesurer l'efficacité, la qualité des prestations ? Etc.

Il est nécessaire de définir les indicateurs sur la base desquels il serait possible de fonder le suivi des missions, activités ou prestations, sans encore tenir compte des priorités qui seront décidées et des objectifs qui seront choisis. Une segmentation de ces indicateurs a été proposée par le groupe de travail constitué par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat sur ce sujet :

- indicateurs relatifs au contexte dans lequel opèrent les services, qui permettent de comprendre les résultats et leurs évolutions,

- indicateurs relatifs aux moyens utilisés,

- indicateurs permettant de mesurer l'activité ou les produits,

- indicateurs de performance : a) efficacité socio-économique ; b) qualité du service apporté à l'usager ; c) efficience, ou productivité.

Cette segmentation, ou nomenclature, est avant tout destinée à susciter le réflexion des gestionnaires, et ne saurait constituer une check liste à laquelle chacun doit se conformer. Le rapport susmentionné contient des précisions sur chacune de ces natures d'indicateurs. Il insiste sur la nécessité d'une démarche progressive, ainsi que sur le fait de rechercher des indicateurs en petit nombre, simples, pertinents et surtout utilisés.

La question posée dans ce paragraphe est, d'une certaine façon, intemporelle et déconnectée des priorités de l'administration à un moment donné. Qu'est-ce, dans l'absolu, que la performance dans le domaine du recouvrement de l'impôt ? Ou dans celui de l'entretien routier ? Ou dans celui de la réinsertion des détenus ? Etc. Cette approche présente l'avantage de ne pas tenir compte d'éléments conjoncturels et éphémères, pour mettre en évidence la cible vers laquelle le contrôle de gestion devra inéluctablement évoluer.

La question qui suit est, par contre, fortement contextualisée.

3 Concrètement, sur chacun des secteurs d'activités, quelles sont les actions d'ores et déjà décidées, quels sont les moyens qui leur sont alloués et quels objectifs précis sont poursuivis ?

C'est cette entrée que privilégie la circulaire du 6 janvier 2000 du Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, relative aux agrégats budgétaires.

Quelle que soit la pertinence des indicateurs retenus au paragraphe précédent, ceux-ci n'ont de signification que rapportés à une référence. Ce peuvent être des objectifs, ou des programmes d'actions, ou des moyens alloués.

Dans tous les cas, il s'agit de contrats, individuels ou collectifs, passés entre des responsables de différents niveaux : entre une administration centrale et un service, entre un chef de service et l'un de ses collaborateurs, etc.

Par rapport à l'approche du paragraphe précédent, celle-ci a le mérite de focaliser la recherche d'outils et de dispositifs de contrôle de gestion sur ce qui est effectivement fait ou prévu, sans souci d'exhaustivité.

4 Quels sont les données et systèmes de traitement qui sont nécessaires pour élaborer et obtenir ces indicateurs ?

Ce qui ne se mesure pas ne s'améliore pas. Cette vieille loi reste valable. Imaginer un indicateur pertinent ne le rend pas automatiquement disponible.

Rechercher quelles sont les sources d'informations utilisables présente deux avantages. Tout d'abord, les organisations disposent toujours de beaucoup plus d'informations qu'elles ne le savent et, partant, qu'elles n'utilisent. L'inventaire de l'existant peut receler souvent de bonnes surprises. Ensuite, cet inventaire peut amener à substituer une donnée peut-être un peu moins pertinente, mais déjà disponible, à un indicateur pour lequel un développement nouveau serait nécessaire.

Il ne s'agit pas d'analyser l'ensemble des dispositifs et systèmes d'informations de l'organisation, mais d'y rechercher les éléments utiles au contrôle de gestion.

5 Quels sont les dispositifs de dialogue de gestion, les réunions de service, les comités de suivi que nous utilisons pour prendre connaissance de nos résultats, en analyser les causes et élaborer les décisions qu'elles appellent ?

Parce qu'ils constituent la finalité de la segmentation des activités comme du choix des indicateurs de suivi, les dispositifs de dialogue de gestion et suivi sont au cœur de l'efficacité du contrôle de gestion.

L'enjeu de cette approche se situe très clairement dans le développement de pratiques collectives d'analyse et de préparation des décisions. A partir du moment où un indicateur permet d'alimenter utilement une discussion sur un bon sujet, l'essentiel est fait.

Développer le contrôle de gestion est un véritable investissement. Son fonctionnement exige un temps certain.

Ce temps est celui de la prise de connaissance des questions soulevées, du rapprochement des analyses et des raisonnements auxquels elles se réfèrent, de l'exploration et de l'évaluation des décisions possibles. La rentabilité de cet investissement, comme la productivité du temps consacré au fonctionnement du contrôle de gestion, s'apprécient à l'aune du surplus de qualité des décisions prises. Ce surplus est à rechercher, non seulement dans la pertinence même des décisions, notion complexe et mal mesurable, mais surtout dans le partage des analyses et la transparence des décisions qui sont les meilleurs garants d'une mise en œuvre efficace.

2.2 Les leviers du développement du contrôle de gestion dans les administrations.

L'analyse des démarches mises en œuvre dans les administrations publiques françaises permet de cerner les principaux leviers sur lesquels elles fondent leur mobilisation.

Il est possible de les regrouper en trois catégories principales : la dynamique globale de développement du management sur laquelle le contrôle de gestion peut s'appuyer (a), la conviction des dirigeants dans les bénéfices à tirer du développement de ces pratiques, leur volonté de le faire et leur capacité à conduire de tels projets (b), et l'existence d'enjeux, qu'il s'agisse de risques ou de bénéfices potentiels pour le service et/ou les agents, sur lesquels fonder la mobilisation nécessaire (c).

a) La dynamique globale de développement du management.

Les progrès du contrôle de gestion peuvent être favorisés par des démarches antérieures d'amélioration de la gestion et/ou de modernisation du management.

La plus classique prend la forme d'un système de management par objectifs, au niveau des services (contractualisation) ou sur le plan individuel.

Il peut aussi s'agir d'avancées dans le domaine de la gestion des ressources humaines, par la reconnaissance du métier de contrôleur de gestion (l'appellation de « conseiller de gestion » est parfois préférée), ou encore par l'insertion d'objectifs permanents de développement du contrôle de gestion dans les attributions des cadres.

Les rencontres régulières entre responsables de services de même nature et les pratiques de comparaisons plus ou moins formalisées des performances des uns et des autres sont également propices à des progrès du contrôle de gestion.

b) La conviction, la volonté et la capacité des dirigeants.

L'affichage, par ses dirigeants, d'une ambition forte dans le domaine du contrôle de gestion est un atout certain pour la pérennisation de la fonction de contrôle de gestion au sein d'un ministère.

Elle peut être rendue visible par des impulsions régulière vis à vis des responsables de service déconcentrés ou d'administration centrale, la création d'un réseau de correspondants « contrôle de gestion » dans les services, la mise en place d'un module de formation…

Elle doit se concrétiser par une stratégie d'amélioration du contrôle de gestion, à la manière d'un « contrôle du contrôle de gestion ».

c) L'existence de risques et enjeux externes sur lesquels fonder la mobilisation.

Une contrainte externe forte, dès lors qu'elle est perçue et acceptée par les agents, peut servir de catalyseur au perfectionnement du contrôle de gestion dans le ministère concerné. Il en va de même pour certains bénéfices escomptés.

La perspective de procédures de gestion plus responsabilisatrices (globalisation des crédits…) ou la recherche de marges de manœuvres inexploitées peuvent aussi constituer des enjeux mobilisateurs.

* * *

Ces trois leviers ne sont pas étanches les uns par rapport aux autres. Mais, de même qu'en matière d'indicateurs, peu importe la rubrique dans laquelle une condition de développement est classée dans la mesure où cette condition n'est, au final, pas oubliée.

Liste des personnes ayant participé aux travaux.

Le présent rapport a été élaboré par un **groupe de travail** composé comme suit :

Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, direction du budget :

- Monsieur Frank MORDACQ, sous-directeur,

- Monsieur Jean-Claude MOREL, chef du bureau 1B,

- Monsieur Jean-Jacques VIALA, responsable de programmes au bureau 1B,

- Monsieur Pierre-Laurent SIMONI, responsable de programmes au bureau 1B ;

Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, direction générale des impôts :

- Monsieur Victor LE BLANC, chef de division au bureau CS1;

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, direction des affaires générales du personnel et du budget :

- Monsieur Didier BEOUTIS, chargé de mission,

- Madame Danièle SENEZ, chef du bureau du contrôle de gestion,

- Madame Florence ROCHE-PINTEAUX, adjointe au chef de bureau ;

Ministère de la Justice, direction de l'administration générale et de l'équipement :

- Madame Hélène MARSAULT, sous-directrice du budget, de la prévision et des affaires financières,

Ministère de la Justice, direction de l'administration pénitentiaire :

- Monsieur Eric LALLEMENT, sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés,

- Monsieur Jean-Michel LOYER HASCOËT, chef du bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion ;

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, direction du personnel et des services :

- Monsieur Gérard BAUDOUIN, sous-directeur des services et de la décentralisation,

- Monsieur Gilles GALL, chef du bureau de la modernisation et de la vie des services,

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, direction des affaires financières et de l'administration générale :

- Madame Isabelle ANTOINE, chargée de mission ;

Ministère de l'Intérieur, direction de l'administration territoriale et des affaires politiques :

- Monsieur Denis ROBIN, sous-directeur de l'administration territoriale ;

Ministère de l'Intérieur, direction de la programmation, des affaires financières et immobilières :

- Monsieur Jean CHARBONNIAUD, chargé de mission ;

Cabinet MENSIA Conseil :

- Monsieur Jean DESROUSSEAUX, directeur associé,

- Madame Adelaide BERTRAND, consultant.

Le **groupe projet** comprenait :

Ministère de l’Economie des Finances et de l’Industrie, direction du budget :

- Monsieur Frank MORDACQ, sous-directeur,

- Monsieur Jean-Claude MOREL, chef du bureau 1B,

- Monsieur Jean-Jacques VIALA, responsable de programmes au bureau 1B,

- Monsieur Pierre-Laurent SIMONI, responsable de programmes au bureau 1B,

- Madame Sophie MANTEL, chargée de mission auprès du directeur du budget ;

Ministère de l’Economie des Finances et de l’Industrie, direction générale de la comptabilité publique :

- Monsieur Jean- François BERTHIER, sous-directeur des comptabilités et des dépenses de l’Etat,

- Monsieur Guy L’HEREEC, adjoint au chef de bureau de la définition et de la gestion des comptabilités de l’Etat,

Délégation Interministérielle à la Réforme de l’Etat :

- Monsieur Pierre SEGUIN, chef de mission ;

Cabinet MENSIA Conseil :

- Monsieur Jean DESROUSSEAUX, directeur associé,

- Madame Adelaide BERTRAND, consultant.

Les **personnes suivantes ont été rencontrées** :

Université PARIS X et Institut Du Management Public :

- Monsieur Patrick GIBERT, professeur ;

Ecole Normale Supérieure et Centre National de la Recherche Scientifique :

- Monsieur Jean-Claude THOENIG, professeur ;

Institut Européen d’Administration Publique :

- Monsieur Michael KELLY, professeur ;

- Monsieur Dag STROMSNES, expert en management de la qualité ;

Délégation Interministérielle à la Réforme de l’Etat :

- Monsieur Gilbert SANTEL, délégué interministériel à la réforme de l’Etat ;

Ministère de l’Economie des Finances et de l’Industrie, direction générale de la comptabilité publique :

- Monsieur Jean BASSERES, directeur général,

- Monsieur Jean-Baptiste GILLET, directeur adjoint chargé des études de la coordination et du réseau,

- Monsieur Serge BOSCHER, chef du bureau du contrôle de gestion des affaires immobilières et des moyens de fonctionnement ;

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, délégué à la modernisation et à la déconcentration :

- Monsieur Jean-Pierre WEISS, délégué ;

Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, agence comptable centrale du trésor :

- Monsieur Jean-Jacques FRANCOIS, agent comptable central du trésor,

- Monsieur Philippe LERAY, fondé de pouvoir ;

Ministère de la Justice, direction régionale des services pénitentiaires de Dijon :

- Madame Irène KOMAN, directrice de l'administration et des finances,

- Monsieur Jean- Marc GRANDCLAUDON, ancien responsable de la cellule de gestion,

- Madame Nathalie MOYENCOURT, responsable de la cellule de gestion.

La coordination des travaux a été assurée par Jean-Jacques VIALA, responsable de programmes à la direction du budget, qui a rédigé ce guide.